

СРЕДНЕЕ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ



И. Р. Шикула, Д. В. Иванов

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



УНИВЕРСИТЕТ
СИНЕРГИЯ | ИЗДАТЕЛЬСКИЙ
ДОМ

И.Р. Шикула, Д.В. Иванов

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНИК

Для студентов среднего профессионального образования,
обучающихся по направлению «юриспруденция»

 **УНИВЕРСИТЕТ
СИНЕРГИЯ** | ИЗДАТЕЛЬСКИЙ
ДОМ

Москва 2020

УДК 342.92
ББК 67.401
Ш57

Шикула И. Р., Иванов Д. В.

Ш57 Административное право Российской Федерации: учебник для СПО / И. Р. Шикула, Д. В. Иванов. – М.: Университет «Синергия», 2020. – 244 с.

ISBN 978-5-4257-0452-8

В настоящем учебном издании изучаются административно-правовые нормы и регулируемые ими общественные отношения в сфере реализации задач и функций исполнительной власти. Помимо теоретического материала, в учебнике имеются выдержки из источников, а также практические задания, основные виды нормативных документов по административно-процессуальной деятельности, что способствует выработке профессиональных умений и навыков в работе с правовыми актами.

Учебник «Административное право Российской Федерации» предназначен для студентов среднего профессионального образования, обучающихся по специальности «юриспруденция».

УДК 342.92
ББК 67.401

ISBN 978-5-4257-0452-8

© Шикула И. Р., Иванов Д. В., 2020
© Университет «Синергия», 2020

ВВЕДЕНИЕ

«Административное право Российской Федерации» – это юридическая дисциплина, которая изучает административно-правовые нормы и регулируемые ими общественные отношения в сфере реализации задач и функций исполнительной власти. Эти отношения, достаточно разнообразные по своему характеру, составляют предмет административного права как одной из ведущих и часто изменяющихся в силу динамично развивающихся общественных отношений отраслей правовой системы Российской Федерации.

Сам термин «администрация» на латинском языке означает управление. Поэтому административное право нередко определяют как право управления, или управленческое право. В условиях радикальных изменений, осуществляемых не только в политической и экономической, но и в других сферах жизнедеятельности, повышается роль административно-правовых средств регулирования. Изменяются организация государственного управления, система органов исполнительной власти, формы и методы ее реализации. Издаются новые нормативные акты, содержащие административно-правовые нормы, изменяются и дополняются ранее принятые.

В результате изучения данной дисциплины обучающийся должен знать основные понятия административного права, государственного управления, исторические этапы, закономерности и особенности становления и развития государства и права России, разбираться в административно-правовом регулировании. Наряду с другими отраслевыми юридическими дисциплинами административное право Российской Федерации изучается с целью формирования умения оперировать юридическими понятиями и категориями, касающимися государственного управления и устройства, исполнительной власти, отслеживать информацию об изменениях, происходящих в административном законодательстве.

Практические задания по окончании изучения каждой темы направлены не только на лучшее усвоение материала, но и на выработку профессиональных умений и навыков по работе с правовыми актами. Способствовать выполнению практических заданий призваны извлечения из источников.

Курс административного права не только предоставит необходимый комплекс знаний начинающему юристу, но и поможет ему сформировать системное представление о государственном управлении как функции исполнительной власти во всем многообразии форм и методов управленческой деятельности органов государственного управления.

Для облегчения усвоения материала в серии используются следующие условные обозначения:



– определения;



– важная информация;



– контрольные вопросы;



– практические задания;



– тесты;



– кейсы.

Такой подход упрощает навигацию по тексту, создает условия для эффективной самостоятельной деятельности при подготовке к семинарским, практическим занятиям, зачетам и экзаменам.

ТЕМА 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие, характерные черты и критерии эффективности государственного управления

Понятие государственного управления. *Управление* представляет собой деятельность по руководству чем-либо. Оно выступает как естественный и обязательный элемент и одновременно функция организованных систем различной природы. Управленческий процесс предназначен обеспечивать сохранение и функционирование определенной структуры, а также поддержание режима ее деятельности, реализацию программ и целей¹.

Социальное управление представляет собой объективно необходимый вид деятельности, который направлен на обеспечение логически последовательных, согласованных и системных действий людей для достижения общественно значимых целей и решения возникающих при этом задач. Социальное управление является родовым понятием, и оно включает в себя следующие элементы: *государственное управление, муниципальное управление, управление в организациях, управление общественными явлениями и процессами.*

В словарном понимании *государственное управление* означает управление делами государства. Термин «государственное управление» широко используется в законодательстве многих стран. В период существования СССР (1917–1991 гг.) он официально применялся на конституционном и законодательном уровнях. В Конституции РФ 1993 г. уже отсутствовала ссылка на этот термин. Вместо него на конституционном, а затем и научном уровне стал применяться новый термин – «исполнительная власть».

Теория разделения властей, которая используется во многих современных государствах демократического строя, исходит из принципиальной позиции, что государственная власть не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу. В противном случае это создает угрозу возникновения антидемократического режима.

¹ Административное право: учебник // под ред. А. В. Мелехина. М.: Юстиция, 2016. С. 10.

В каждой ветви власти создаются обладающие официальными полномочиями субъекты (органы государственной власти), основным предназначением которых является практическая реализация задач, стоящих перед этими ветвями власти.

Государственная власть в Российской Федерации в соответствии со ст. 10 Конституции РФ осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны¹. В характеристике исполнительной власти необходимо выделить два ключевых момента: власть и исполнение. При этом исполнительная власть рассматривается в качестве государственной власти, с которой связывают, во-первых, функционирование особых звеньев государственного аппарата – органов государственного управления и, во-вторых, прямую направленность деятельности органов государственного управления на обеспечение практической реализации (исполнения) общих норм, устанавливаемых субъектами представительной, президентской и правительственной власти в целях урегулирования различных сторон общественной жизни.



Государственное управление (в широком смысле) в Российской Федерации осуществляют президент, Правительство и иные органы исполнительной власти, законодательные, судебные и органы местного самоуправления. Субъектами управления является вся совокупность государственных и муниципальных органов.

Государственное управление *в узком смысле* представляет собой внутриорганизационную деятельность, осуществляемую в органах государственной власти с целью успешного решения стоящих задач (кадровых, финансовых, материально-технических и иных).

Государственное управление *в собственном смысле слова* представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть специальными субъектами – органами исполнительной власти.

Характерные черты государственного управления и критерии его эффективности. Государственное управление, осуществляемое

¹ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с испр. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

органами исполнительной власти, имеет следующие характерные черты, позволяющие отличать ее от деятельности представительных и судебных органов.

1. Выполнение общезначимых функций:
 - *прогнозирование* – обеспечивает научность и рациональность деятельности;
 - *планирование* – определяет цели, задачи на предстоящий период деятельности, средства их достижения и выполнения;
 - *организация* – направлена на упорядочение состояния тех или иных социальных образований;
 - *координирование* – в процессе ее производится подстройка уже организованной системы к изменяющимся внешним и внутренним условиям ее функционирования;
 - *надзор* – метод государственного управления, применяемый с целью выявления возможных недостатков в деятельности государственных и негосударственных структур;
 - *контроль* – метод государственного управления, сущностью которого является постоянная проверка результатов деятельности государственных и негосударственных структур с целью устранения недостатков и повышения эффективности этой деятельности.
2. Нормативно-распорядительное регулирование, которое совершается при помощи законов, указов, постановлений и других нормативных правовых актов.
3. Подзаконный характер деятельности органов исполнительной власти реализуется на основе и во исполнение закона.
4. Использование в своей деятельности властных полномочий. Это выражается в осуществлении единой государственной власти.
5. Непрерывный и оперативный характер государственной деятельности выражается в повседневном, непосредственном руководстве всеми сферами: экономикой, хозяйственным, административно-политическим и социально-культурным строительством.
6. Осуществление специализированных функций, требующих использования единообразной технологии. Виды и содержание таких функций обуславливаются сферой государственного управления.
7. При необходимости применение мер административной ответственности, представляющей собой вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение.

8. Деятельность иерархически построенного, обладающего логической завершенностью и системным характером аппарата управления.
9. Высокий профессионализм государственных служащих. Приоритет при комплектовании штатов органов государственного управления должен отдаваться лицам, обладающим, прежде всего, высокими личностными качествами, соответствующим опытом работы, наличием специального образования; профессионально компетентным лицам.

Одними из основных критериев (показателей) эффективности государственного управления являются следующие: *эффективность экономики государства* (размер бюджета, объем ВВП, уровень инфляции) и *уровень жизни населения*. Эти показатели в Российской Федерации характеризовались следующим образом.

1.2. Принципы государственного управления

В общеупотребительном понимании термин «*принцип*» означает основополагающие идеи, побудительные мотивы, лежащие в основе совершаемых действий.

Принципы государственного управления указывают на его основополагающие черты, сущностные характеристики. Они позволяют определить основания, содержание и значение самого государственного управления, а также юридические характеристики данного вида государственной деятельности.



К *общим принципам* относятся исходные положения, имеющие общесоциальный характер. Они реализуются независимо от статуса субъекта государственно-управленческой деятельности.

Таковыми принципами являются:

- 1) *законность*;
- 2) *объективность*;
- 3) *конкретность*;
- 4) *эффективность*;

5) *сочетание централизации и децентрализации государственного управления*.

Законодательство Российской Федерации в соответствии с рекомендациями Совета Европы (Хартия местного самоуправления, 1985 г.) признает и гарантирует функционирование органов местного самоуправления, которые в пределах своих полномочий самостоятельно решают вопросы местного значения. Этим достигается сочетание интересов государства и формируемых при непосредственном участии населения органов местного самоуправления¹.

Организационные принципы определяют систему государственного управления, компетенцию и порядок взаимодействия ее звеньев. Они включают в себя следующие два вида принципов.

1. *Общие организационные принципы:*

- *Отраслевой* – выступает в качестве ведущего в организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную власть. В соответствии с ним образуются органы для реализации определенного вида государственно-управленческой деятельности (здравоохранения, культуры, внутренних дел и т. д.).
- *Территориальный* – лежит в основе формирования аппарата государственной (в большей степени исполнительной) власти в соответствии с административно-территориальным делением страны.
- *Линейный*. При этом каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении подчиненных всеми правами и функциями управления.
- *Функциональный* – обуславливает развитие межотраслевых связей. В этом случае субъект управления в рамках конкретной функции вправе осуществлять нормативное, методическое руководство, а также контроль и административное принуждение. Функциональная подчиненность состоит в подчинении в какой-то части деятельности, в рамках определенной функции (Центральный банк России, Счетная палата России и подобные структуры в субъектах РФ, органы прокуратуры, Центризбирком России и т. д.).
- *Принцип двойного подчинения* обеспечивает сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий и особенностей субъектов РФ, региональных органов исполнительной власти. Этот принцип положен в основу формирования большинства федеральных органов исполнительной власти.

¹ Административное право России: учебник // В.Я. Кикоть, П.И. Кононов, Н.В. Румянцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 6.

2. *Внутриорганизационные принципы:*

- *Рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности* – предполагает юридическое закрепление задач, обязанностей и прав за каждым органом и работником; урегулирование их взаимоотношений в исполнительной деятельности.
- *Ответственность субъектов исполнительной деятельности за результаты работы* – тесно связана с принципом рационального распределения полномочий.
- *Сочетание единоначалия и коллегиальности* – выражается в решении важнейших вопросов государственного управления коллегиальными органами. Вопросы текущего (оперативного) характера решаются единолично компетентным должностным лицом. Это обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителя, повышает его персональную ответственность.

Таким образом, государственное управление можно рассматривать в широком, собственном и узком понимании. Его характерными чертами в собственном смысле слова являются: непосредственная связь с государством; исполнительный, распорядительный и общегосударственный характер; подзаконность; непрерывность и оперативность; ярко выраженное организационное содержание.

По мнению профессора Л.Л. Попова, сущностное предназначение исполнительной власти, как и государственного управления, содержится в двух словах: «практически организовать». Это означает, что необходимо «практически организовать проведение законов в жизнь, достижение поставленной цели, определенного положительного результата. Этой работой и занимаются повседневно, непрерывно органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление»¹.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Государственное управление в Российской Федерации рассматривается в широком и узком значениях. *В широком смысле* оно осуществляется президентом Российской Федерации,

¹ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 3.

Правительством и иными органами всех ветвей и уровней государственной власти – исполнительной, законодательной, судебной, а также на уровне органов местного самоуправления. Субъектом государственного управления является вся совокупность государственных и муниципальных органов. Это управление осуществляется опосредованно через получение полномочий от государства при помощи права.

2. Государственное управление *в узком смысле* представляет собой внутриорганизационную деятельность, осуществляемую в органах государственной власти с целью успешного решения стоящих задач (кадровых, финансовых, материально-технических и пр.).
3. Государственное управление *в собственном смысле слова* представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть специальными субъектами – органами исполнительной власти.
4. Основными критериями эффективности государственного управления являются экономическая мощь государства и уровень жизни населения.
5. Государственное управление осуществляется на основе соблюдения ряда принципов.



Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «государственное управление» в широком, узком и собственном смысле слова.
2. Перечислите основные черты государственного управления.
3. Охарактеризуйте государственное управление как разновидность социальной деятельности людей.
4. Каковы общие функции государственного управления?
5. Назовите основные признаки государственного управления.
6. Как соотносятся понятия «органы исполнительной власти» и «органы государственного управления»?
7. Перечислите принципы государственного управления и раскройте их основное содержание.

Вопросы для дискуссии

1. Обоснуйте, для чего необходимо государственное управление.
2. Каким образом соотносятся понятия «государственное управление» и «исполнительная власть».
3. Что вы понимаете под государственным управлением в узком и широком смыслах?
4. Какие критерии свидетельствуют об эффективности государственного управления?



Тесты по теме

- 1. Административное право России как самостоятельная отрасль сформировалось в результате:**
 - а) отделения от государственного права в XIX в.;
 - б) перехода от полицейского права к административному праву на рубеже XIX и XX вв.;
 - в) разделения государственного права на административное, конституционное и гражданское право в начале XX в.
- 2. Социальное управление – это управление:**
 - а) обществом;
 - б) государством;
 - в) организациями;
 - г) индивидами;
 - д) обществом, государством, организациями и индивидами.
- 3. ... – это упорядочение взаимодействия определенного множества элементов или составных частей механических систем, природы, общества и самого человека:**
 - а) урегулирование;
 - б) управление;
 - в) организация;
 - г) взаимодействие.
- 4. Неверно, что выделяют такой вид управления, как:**
 - а) государственное управление;
 - б) негосударственное управление;
 - в) управление в социальных системах;
 - г) государственное управление в механических системах.

ТЕМА 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА И КАК НАУКА

2.1. Генезис и этапы развития административного права

Административное право как правовая дисциплина и самостоятельное научное знание начало формироваться в процессе исторического развития государственного аппарата в XV–XVI вв. Совокупность таких понятий, как «полицейское право», «наука полиции», «наука права внутреннего управления», «административное право», рассматриваются как разные названия отрасли юриспруденции, в которой содержатся юридические нормы, предназначенные регулировать деятельность администрации, а также определяющие содержание правоотношений, возникающих между государством и управляемыми субъектами права.

«Внутренним управлением» считалась основанная на законе всесторонняя деятельность административных органов по осуществлению государственного управления, организация административных учреждений, а также формы и способы их действий.

«Право внутреннего управления» представляло собой государственные нормы или законы, предназначенные определять характер и содержание мероприятий, применяемых в целях организации условий безопасности и благосостояния, т. е. в данном случае речь идет об установлении правовых границ осуществления государственного управления.

Право внутреннего управления считалось административным правом (*в узком смысле*). В *широком смысле* под административным правом понималась совокупность норм, определяющих в целом всю государственную деятельность, в т. ч. финансовое, военное, церковное и международное право.

Административное право как отрасль права возникло сравнительно недавно. В западноевропейских государствах оно начинает формироваться в эпоху промышленных революций как реальная потребность государства. Управленческая деятельность институтов государства постепенно начинает подвергаться действию имеющих специфический характер административно-правовых норм. До возникновения административного права управление регулировалось

общеправовыми нормами, действовавшими и в отношении всех остальных субъектов права.

Административно-правовые системы различных государств отражают общие тенденции развития как современной государственности, так и особенности эволюции развития отдельно взятых стран.

Основными предпосылками становления и формирования административного права стали следующие факторы:

- обеспечение общественного благополучия (развитие экономики, финансов, хозяйства, управления) и защита общества от опасностей;
- создание аппарата управления и упорядочение управленческой деятельности;
- создание порядка управления, а затем «связывание» административной власти (административных действий и мероприятий) правовыми нормами;
- установление в законах взаимных прав и обязанностей граждан и государства, т. е. правовая регламентация взаимоотношений между государством (и его властью) и обществом (гражданами);
- определение правовым путем порядка рассмотрения возникающих между гражданами и властными государственными управленческими органами споров;
- обеспечение законности в сфере публичного управления¹.

В античное время, а затем и в эпоху феодализма административное право не было востребовано в силу того, что отсутствовали соответствующие социальные условия. В государствах этого периода не было потребности в централизованном выполнении полицейских функций (по обеспечению общественного порядка, а также общего благосостояния).

Родиной административного права считается Франция. Административно-правовые нормы стран континентальной (романо-германской) правовой системы регламентируют, прежде всего, организацию системы государственного управления, их взаимоотношения, внутреннюю структуру и правовой статус, а также регулируют отношения между административными учреждениями и отдельными гражданами.

В отличие от континентальной правовой системы, в англосаксонских странах административное право стало развиваться

¹ Административное право России: учебник // под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, Н. В. Румянцевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

в самостоятельную отрасль несколько позднее. До его появления в Великобритании в отношении органов государственного управления применялись нормы общего права (common law).

Большую роль в дальнейшем развитии административного права сыграла церковь с ее сложнейшим, выработываемым столетиями, механизмом управления принадлежащей ей недвижимостью и налоговой системой. В католических странах в XVI–XVII вв. организация церкви часто использовалась в качестве образца для формирования органов государственного и административного управления.

Административное право, понимаемое как юридическая материя, содержащая права и обязанности государства и граждан, становилось важнейшим фактором демократического развития второй половины XIX столетия.

В XV–XVII вв. содержание термина «полиция» означало «состояние хорошего порядка в обществе». В этом смысле данное понятие употреблялось в положениях об имперской полиции в Германии, а также в многочисленных положениях о территориальных (земельных) полициях. Полиция выносила предписания относительно выполнения профессиональных обязанностей служащими, осуществления религиозных обрядов, соблюдения обычаев, заключения договоров, вопросов наследственного права и т. д.

2.2. Понятие административного права



В переводе с латыни, английского и многих европейских языков «административный» означает «управленческий». Административное право понимается как «управленческое право», или «право управления».

Административное право регулирует широкий круг общественных отношений, складывающихся главным образом в сфере государственного и муниципального управления. Оно является одной из ведущих отраслей публичного права России.



В современной юридической литературе принята следующая точка зрения: предмет административного права включает в себя три группы общественных отношений: а) управленческие; б) полицейские; в) отношения в области административной юстиции. Остановимся на них подробнее.

1. *Собственно управленческие отношения* («право внутреннего управления») – традиционные административно-правовые отношения в сферах управления: экономической, социально-культурной и административно-политической. Их особенностями является то, что они:
 - возникают во внутренней государственно-аппаратной среде в процессе государственного управления;
 - имеют в качестве обязательного субъекта орган исполнительной власти;
 - являются преимущественно отношениями «власти – подчинения» (или «вертикальными властеотношениями»).
2. *Полицейские отношения* – это отношения, «обратные» управленческим. В отличие от первых, они возникают не в государственно-аппаратной или «внутренней» среде, а преимущественно во «внешней» среде, в частности в местах, имеющих общественное значение (улицы, дороги, скверы, площади, вокзалы, стадионы и т. п.). Этот вид общественных отношений включает в себя три основные группы отношений:
 - *организационно-полицейские* (например, расстановка постов патрульно-постовой и дорожно-патрульной служб полиции, изменение направлений движения людей, транспортных потоков);
 - *надзорно-контрольные* (например, проверка документов у водителей транспортных средств, досмотр правонарушителей);
 - *административно-принудительные* (применение физической силы, специальных средств при доставлении правонарушителей в полицию, применение огнестрельного оружия и др.).
3. *Отношения в области административной юстиции* – это отношения, связанные с правом граждан, должностных, юридических лиц на рассмотрение в суде административного иска по поводу незаконных действий должностных лиц органов исполнительной власти или местного самоуправления.

Предметом административного права является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности органов исполнительной власти, т. е. в сфере

публичного управления по исполнению законов и подзаконных актов, и направленных на достижение социально полезных целей¹.

По характеру регулирующего воздействия на общественные отношения административное право является комплексной, правоформирующей отраслью по отношению ко всему комплексу отраслей публичного права (защищающих общегосударственные интересы): финансового, налогового, информационного, экологического, муниципального, образовательного, предпринимательского, земельного и др.

Административное право регулирует разнообразные общественные отношения, возникающие, прежде всего, в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

С учетом особенностей характеристик регулируемых управленческих общественных отношений в современной России понятие «административное право России» можно сформулировать следующим образом.

Административное право России – это ведущая отрасль публичного права российской правовой системы, представляющая собой системную совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации полномочий государственной (в первую очередь исполнительной) власти.

Административное право как наука представляет собой составную часть юридической науки, специализирующейся на исследовании государственно-управленческих, административных взглядов, идей и представлений о законах, регламентирующих характер отношений в сфере государственного управления (исполнительной власти), о его социальной обусловленности и степени эффективности, а также о принципах и закономерностях развития административного законодательства с учетом отечественного и зарубежного опыта.

2.3. Методы административно-правового регулирования

Административное право относится к тем немногим отраслям, которые имеют свой собственный метод правового регулирования, зачастую заимствуемый вновь выделяющимися современными отраслями бурно развивающегося российского права, в так или иначе измененном виде. Сущность метода обуславливается содержанием

¹ Административное право: учебник // под ред. А. В. Мелехина М.: Юстиция, 2016. С. 19.

государственно-управленческой деятельности и предметом административного права.



Рассмотрим основные методы административно-правового регулирования.

Предписание – возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Это наиболее характерное средство для административно-правового регулирования общественных отношений (характерные примеры – правила дорожного движения, пожарной безопасности и др.).

Запрет – это те же предписания, но «отрицательного» характера, а именно возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой, под угрозой применения мер дисциплинарного или административного принуждения (Дисциплинарный устав Вооруженных сил России, Кодекс об административных правонарушениях и т. д.).

Дозволение – юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению (приобрести оружие, организовать митинг, управлять автомобилем, создать общественное объединение и т. д.).

2.4. Система административного права

Административное право – это внутреннее строение отрасли, отражающее последовательное расположение образующих ее элементов – институтов и норм, их единство и структурную взаимосвязь.

Составными элементами системы административного права являются *общая* и *особенная* части. В *общую часть* входят следующие группы институтов, которые охватывают систему управления в целом:

- закрепляющие основы организации и деятельности исполнительной власти (государственного управления);
- регулирующие административно-правовой статус индивидуальных субъектов права;

- регулирующие основы организации и административно-правовой статус органов исполнительной власти, а также государственных и негосударственных организаций;
- регулирующие государственную службу и определяющие правовой статус государственных служащих;
- определяющие формы и методы государственного управления;
- обеспечивающие законность деятельности исполнительной власти (управления).

Нормы *особенной части* действуют в пределах конкретных отдельных сфер или отраслей функционирования исполнительной власти. Она регулирует:

- деятельность в организационно-хозяйственной области (промышленность, строительный комплекс, агропромышленный, транспорт, связь, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание);
- деятельность в социально-культурной области (образование, здравоохранение, культура, наука, физическая культура и спорт, социальное обеспечение);
- деятельность в административно-политической области (оборона, обеспечение государственной безопасности, внутренние дела, юстиция, иностранные дела, внешние экономические связи);
- межотраслевые управленческие отношения (прогнозирование и планирование, бюджетное регулирование, антимонопольная деятельность и др.).

Система административного права помогает правильному пониманию содержания соответствующих административно-правовых норм, способствует решению задачи их унификации и кодификации.

2.5. Источники административного права

Источники административного права – это внешние формы выражения его правовых норм. Источниками являются многочисленные и разнообразные акты государственных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы. Источник административного права представляет собой совокупность юридических средств закрепления норм административного права, позволяющих адресатам этих норм пользоваться их предписаниями, в т. ч. и знакомиться с их реальным содержанием. В зависимости от их юридической силы источники административного права делятся на несколько типов.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Тема 1. Государственное управление и исполнительная власть в российской федерации	5
1.1. Понятие, характерные черты и критерии эффективности государственного управления.....	5
1.2. Принципы государственного управления	8
Контрольные вопросы.....	11
Тесты по теме	12
Тема 2. Административное право российской федерации как отрасль права и как наука	14
2.1. Генезис и этапы развития административного права.....	14
2.2. Понятие административного права	16
2.3. Методы административно-правового регулирования	18
2.4. Система административного права	19
2.5. Источники административного права	20
Контрольные вопросы.....	23
Тесты по теме	24
Тема 3. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения.....	26
3.1. Механизм административно-правового регулирования.....	26
3.2. Понятие и виды административно-правовых норм	28
3.3. Понятие и виды административно-правовых отношений.....	32
Контрольные вопросы.....	36
Тесты по теме	37
Тема 4. Субъекты административного права. Административно-правовой статус граждан	39
4.1. Общая характеристика индивидуальных субъектов административного права	39
4.2. Приоритет прав и свобод граждан	41
4.3. Понятие и сущность административно-правового статуса гражданина	46
4.4. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.....	49
Контрольные вопросы.....	57
Тесты по теме	58

Тема 5. Органы исполнительной власти как субъекты административного права российской федерации	60
5.1. Органы исполнительной власти как административные органы	60
5.2. Президент Российской Федерации и исполнительная власть	67
5.3. Федеральные органы исполнительной административной власти России	71
5.4. Органы исполнительной административной власти субъектов Российской Федерации	75
5.5. Органы местного самоуправления как субъекты административного права	77
Контрольные вопросы.....	80
Тесты по теме	81
Тема 6. Государственная служба и государственные служащие в российской федерации	83
6.1. Понятие службы. Административно-правовые основы государственной службы. Исторический путь развития основ государственной службы в царской России	83
6.2. Понятие и принципы государственной службы	85
6.3. Институт государственной службы в современной России.....	87
6.4. Система государственной службы Российской Федерации	91
6.5. Классификация и реестры должностей государственной службы.....	94
6.6. Порядок формирования кадрового состава государственной службы	96
6.7. Административно-правовой статус государственных служащих.....	99
6.8. Юридическая ответственность государственных служащих... ..	103
Контрольные вопросы.....	106
Тесты по теме	107
Тема 7. Административно-правовой статус предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений в российской федерации	109
7.2. Основы административно-правового положения предприятий и учреждений	112
7.3. Государственные корпорации как субъекты административно-правового права Российской Федерации.....	113
7.4. Основы административно-правового статуса общественных и иных негосударственных объединений	115
Контрольные вопросы.....	122
Тесты по теме	123

Тема 8. Ответственность по административному праву	125
8.1. Понятие и характерные черты административного принуждения.....	125
8.2. Классификация мер административного принуждения.....	127
8.3. Сущность административного принуждения	131
8.4. Административная ответственность. Понятие и основные черты административной ответственности.....	133
Контрольные вопросы.....	141
Тесты по теме	142
Тема 9. Административный процесс и административные производства.....	144
9.2. Производство по делам об административных правонарушениях	145
9.3. Стадии административного процесса	154
Контрольные вопросы.....	162
Тесты по теме	163
Тема 10. Административное судопроизводство	165
10.1. Понятие и содержание административного судопроизводства	165
10.2. Особенности административного судопроизводства по некоторым категориям дел	171
10.3. Производство по делам об административных правонарушениях	173
Контрольные вопросы.....	178
Тесты по теме	179
Список литературы.....	181
Приложение (образцы процессуальных документов об административном правонарушении)	185
Глоссарий	209
Список сокращений.....	240

Учебное издание

**Ильмира Рифкатьевна Шикула
Дмитрий Владимирович Иванов**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник

Редактор, корректор *Л. А. Куртова*

Компьютерная верстка *Т. М. Каган*

Дизайн обложки *Издательский дом Университета «Синергия»*

Формат 60×90¹/₁₆.

Печать цифровая. Усл. п.л. 15.25.

Тираж 1500 экз.

Университет «Синергия»

125190, Москва, Ленинградский просп., д. 80, корп. Г.

Тел.: +7 (495) 800-10-01